



УДК 330.3

*С. О. Шут,*  
*здобувач, Науково-дослідний економічний інститут*  
*Міністерства економічного розвитку і торгівлі України*

## ПЛАНУВАННЯ І БЮДЖЕТУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ КАПІТАЛЬНИХ ВКЛАДЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

*S. O. Shoot,*  
*Postgraduate, Scientific-research economic institute,*  
*Ministry of economic development and trade of Ukraine*

### PLANING AND BUDGETING OF PUBLIC CAPITAL INVESTMENTS ON LOCAL LEVEL

*Стосовно капітальних вкладень розглядаються процедури складання і виконання видаткової частини місцевих бюджетів. З точки зору управління інвестиційним процесом, показано недосконалість і взаємну відірваність процесів планування і бюджетування, обґрунтовано пропозиції щодо науково-методичного забезпечення управління державними капітальними вкладеннями на місцевому рівні.*

*Regarding investments, procedures of composing and executing of local budgets expenses are discussed. In terms of the investment process, imperfection and mutual isolation of planning and budgeting is shown, proposals as to scientific and methodological provision of state capital investments management at the local level are justified.*

**Ключові слова:** *капітальні вкладення, інвестиції, місцевий бюджет, доходи, видатки.*

**Keywords:** *capital investments, local budget, incomes, spendings.*

#### ВСТУП

Теорія інвестування стосовно капітальних вкладень включає до основних етапів управління інвестиційним процесом: 1) пошук і дослідження об'єктів; 2) розробку кількісних показників і якісних характеристик різних варіантів; 3) порівняння альтернативних варіантів і вибір найкращого; 4) розробка плану капітальних вкладень з урахуванням специфіки обраних об'єктів й реальних можливостей фінансування; 5) розгляд пропозицій і прийняття рішення, складання плану його реалізації; організаційно-економічний контроль процесу інвестування на всіх його стадіях [1, с. 157].

Крім зазначених етапів, як вказує Т.В. Майорова, існують інші класифікації складових інвестиційних процесів, які стосуються реальних чи портфельних інвестицій, стадій щодо здійснення інвестиційних проектів, макро- та мікрорівней, відносин між учасниками інвестування, процесів щодо кругообігу капіталу, використання ресурсів, а також організації процесів з точки зору системного підходу [2, с. 14 – 18].

Наведена на початку класифікація етапів планування обрана нами, оскільки стосується саме капітальних вкладень: як бюджетних, так і приватних. Втім, на практиці при плануванні капіталовкладень за рахунок бюджетних коштів вказані етапи або відсутні, або виконуються не у повному обсязі та неякісно. Обґрунтуванням відмінності державного та приватного підходів до капіталовкладень, як правило, є те, що бюджетні інвестиції не мають на меті отримання прибутку. Проте, це не виправдовує відсутність управлінського аналізу на предмет підвищення ефективності державних інвестицій.

Процедури та ефективність державних інвестицій на регіональному – мало досліджене питання: загальні питання підняті М.І. Дибодою у роботі [2], деякі аспекти, пов'язані зі стимулюванням розвитку інфраструктури, розглянуті у статтях Батішевої С.М. [3; 4].

#### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Зосередження уваги на капітальних вкладеннях з місцевих бюджетів викликано необхідністю визначення того стимулюючого потенціалу, який є в наявності саме на тому рівні, де можливо безпосередньо оцінити потреби території, тобто на рівні місцевих органів влади. Найголовнішими проблемами планування капіталовкладень з місцевих бюджетів є недосконалість нормативно-методичного забезпечення процесу планування інвестицій, а також відсутність або недостатність можливостей для формування бюджету розвитку в прийнятному обсязі, зокрема і майбутньої дохідної частини бюджетів у зв'язку з реалізацією проектів, - що і розглядається у даній статті.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

*Методологічно*, складання програми капіталовкладень потрібно розпочинати і закінчувати до складання поточного бюджету для отримання інформації про можливий вплив запланованих об'єктів капіталовкладень на поточний бюджет. У дійсності ж, саме на даному етапі і виникає протиріччя. Економічний підрозділ, який планує видатки на капіталовкладення, не має можливості оцінити доходи, які можуть бути спрямовані на зазначені цілі. Фінансовий підрозділ у зв'язку з протиріччями в бюджетній класифікації видатків на капітальні вкладення не може аналітично спрогнозувати потребу у коштах для продовження розпочатих робіт. За таких умов виникає ситуація, коли планування видатків на капітальні вкладення здійснюється за залишковим принципом, не враховуючи реальну потребу в коштах.

Невід'ємною складовою процесу планування капіталовкладень є аналіз спроможності фінансування. Фінансовий аналіз, з нашої точки зору, повинен охоплювати трирічний період і включати: аналіз доходів з власних джерел і капітальних витрат; план майбутніх доходів, їхніх джерел, витрат, резервів; потенційних джерел фінансування капіталовкладень [5, с. 57].

На практиці вищезазначений аналіз може здійснюватись в рамках середньострокового бюджетного планування, якого в Україні на рівні місцевих бюджетів не існує. В першу чергу середньострокове планування повинно запроваджуватись саме на етапі планування капітальних вкладень, оскільки непослідовність управлінських рішень в процесі формування пооб'єктних переліків на фінансування капіталовкладень призводить до недотримання нормативних термінів

будівництва, збільшення кошторисної вартості, руйнування недобудованих об'єктів.

Аналіз фактичних можливостей і факторів впливу на інвестиційну діяльність в регіоні розпочнемо з аналізу видатків на капітальні вкладення в розвиток регіону. Аналіз видатків місцевих бюджетів є складним завданням у зв'язку з недосконалістю бюджетної класифікації і бюджетного законодавства в цілому [3; 4]. Загальний аналіз динаміки доходів і видатків зведених бюджетів регіонів дає можливість проілюструвати протиріччя та недоліки, які закладені у бюджетному законодавстві України в частині регулювання відносин між бюджетами різних рівнів (рис. 1).

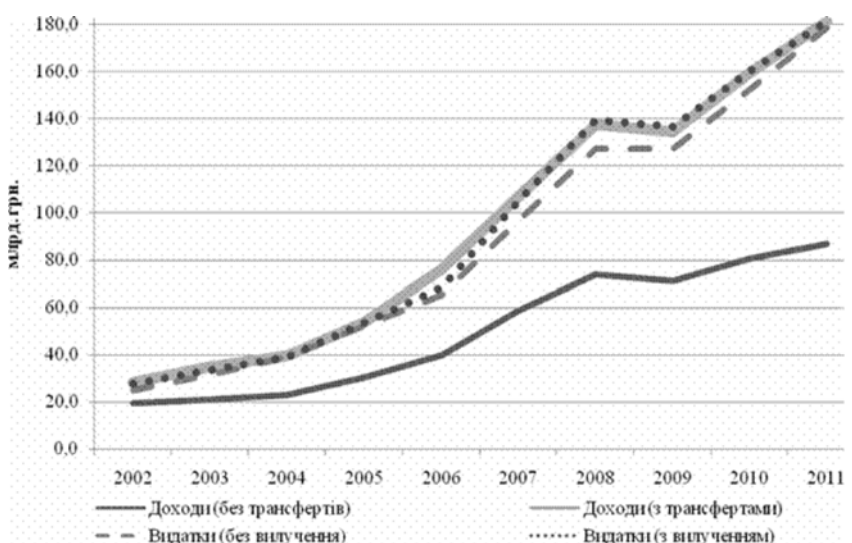


Рис. 1. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів України

Джерело: складено на основі річних звітів Держказначейства України про виконання місцевих бюджетів за 2002-2011 рр.

Порівняльний аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів виявляє хронічну і зростаючу недостатність доходної частини. Так, власні доходи (без урахування трансфертів) в середньому за проаналізований період складають приблизно 60% видатків без урахування вилучень до державного бюджету. Тобто, в середньому щорічно майже 40% видатків, передбачених з місцевих бюджетів, є незабезпеченими ресурсами і вимагають отримання фінансування з державного бюджету.

З 2002 року спостерігається і істотно поглиблюється тенденція перевищення фактичних видатків місцевих бюджетів над доходами без урахування трансфертів. Не дивлячись на те, що за період з 2002 по 2011 рік абсолютна сума власних і закріплених доходів місцевих бюджетів зростає в 4,5 рази, питома вага трансфертів у загальній сумі доходів збільшується. За 10 років цей показник зріс з 31,2% до 52,3%. При цьому щорічні постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України вказують на необхідність зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, підвищення їх питомої ваги у Зведеному бюджеті України, передачі окремих бюджетних програм з державного бюджету для фінансування з місцевих бюджетів [6, 7]. Зазначені тенденції говорять про посилення залежності регіонів від центру, що не може сприяти їх вільному і динамічному розвитку, або ж, місцеве самоврядування неспроможне забезпечити розвиток за рахунок власних джерел.

Для оцінки фінансових можливостей регіонів розглянемо структуру видатків місцевих бюджетів за економічним змістом (рис. 2).

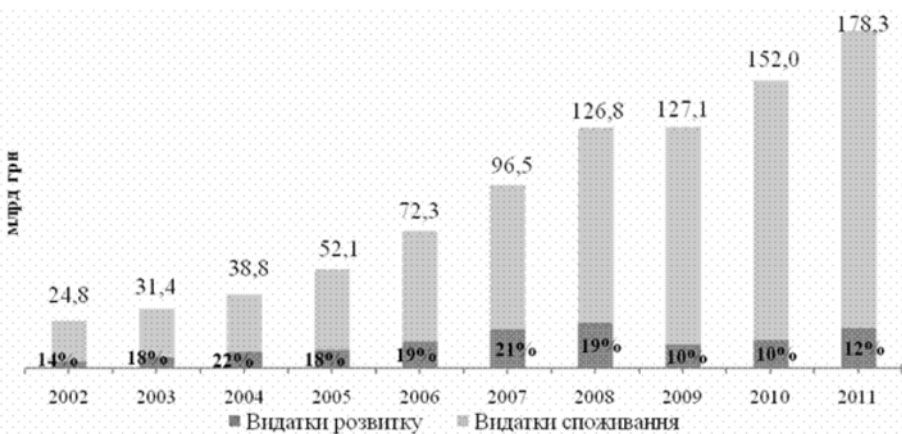


Рис. 2. Структура видатків місцевих бюджетів України за економічним змістом

Джерело: складено на основі річних звітів Держказначейства України про виконання місцевих бюджетів за 2002-2011 рр.

Питома вага видатків розвитку у 2011 році в середньому по Україні складає 11,8% від загального обсягу видатків. До 2008 року спостерігалось зростання питомої ваги видатків розвитку місцевих бюджетів в середньому приблизно до 20%, що в основному зумовлене ростом питомої ваги видатків розвитку по місту Києву, які з 2002 по 2008 роки сягали значень від 35 до 48% [1]. Разом з тим слід зазначити, що цей показник по більшості областей у 2011 році є значно нижчим (в середньому без урахування м. Києва складає 10,7%). Найнижче значення має показник по Чернігівській області - 5,5%. Середнє значення перевищують лише показники по АР Крим (18,2%), Дніпропетровській (12,2%), Донецькій (16,9%), Одеській (14,2%), Харківській (12,4%) областях та по місту Севастополю (13,9%).

Розглянемо динаміку та напрямки видатків розвитку (рис. 3).

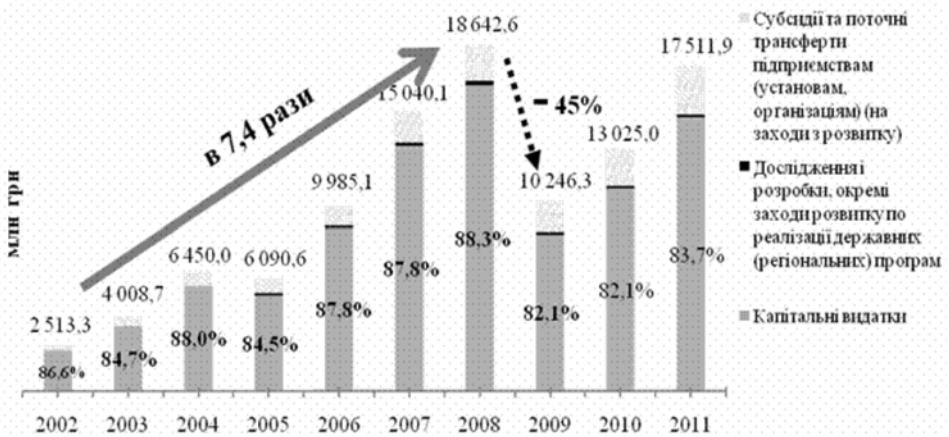


Рис. 3. Структура видатків розвитку місцевих бюджетів України (без урахування м. Києва)

Джерело: складено на основі річних звітів Держказначейства України про виконання місцевих бюджетів за 2002-2011 рр.

Регіональна структура видатків розвитку місцевих бюджетів дозволяє зробити висновок, що основний потенціал сконцентрований в великих промислових регіонах, таких як Донецька, Дніпропетровська, Одеська, Львівська, Харківська, Луганська області, на які припадає майже 60% загального обсягу видатків розвитку у 2011 році. Майже п'ята частина всіх видатків припадає на столичний регіон.

Розглянемо динаміку капітальних вкладень у видатках місцевих бюджетів (рис. 5, 6).

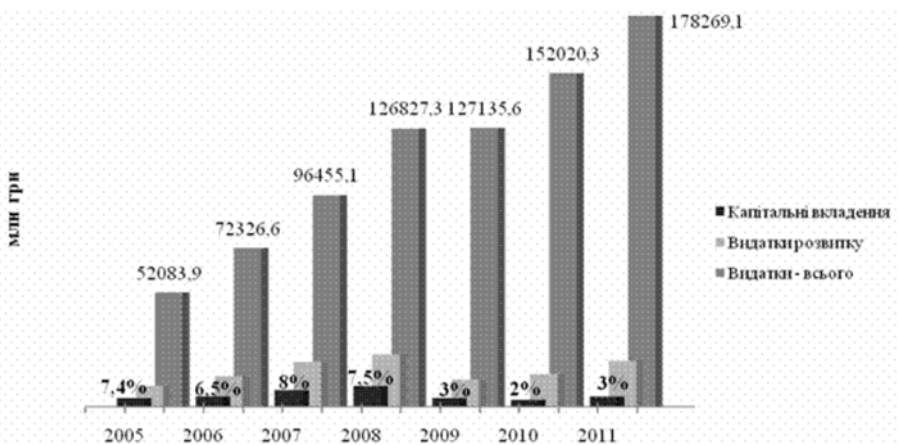


Рис. 5. Динаміка частки капітальних вкладень у видатках місцевих бюджетів України (з урахуванням м. Києва) у 2005-2011 роках

Джерело: складено на основі річних звітів Держказначейства України про виконання місцевих бюджетів за 2005-2011 рр.

Як видно з рисунку 5, питома вага капітальних вкладень у видатках місцевих бюджетів в найкращі роки в середньому по Україні навіть не досягає рівня у 10%. З 2002 по 2008 рік спостерігалась позитивна динаміка фінансування видатків місцевих бюджетів в цілому і зокрема капітальних вкладень. Світова фінансова криза кінця 2008 року знайшла своє відображення і в структурі бюджетних видатків. Так питома вага капітальних вкладень в загальній сумі видатків в 2009 році знизилась до 3,1% (з 7,5% у 2008 році). У структурі видатків розвитку питома вага капітальних вкладень після кризи 2008 року також істотно знизилась (з 40 до 22%). Варто відмітити негативну тенденцію: при поступовому відновленні обсягів фінансування видатків розвитку з місцевих бюджетів капітальні вкладення зростають значно нижчими темпами.

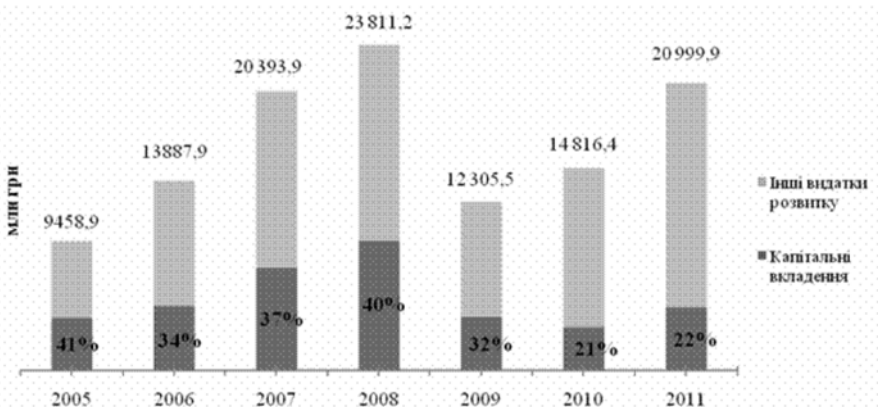


Рис. 6. Динаміка питомих часток капітальних вкладень у структурі видатків розвитку місцевих бюджетів України (з урахуванням м. Києва) у 2005-2011 роках

Джерело: складено на основі річних звітів Держказначейства України про виконання місцевих бюджетів за 2005-2011 рр.

Причиною падіння рівня видатків на капітальні вкладення дійсно є, в першу чергу, криза іпотечного кредитування. Для цього варто розглянути джерела доходів, за рахунок яких фінансуються бюджетні капітальні вкладення.

Згідно з законодавством капітальні вкладення належать до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів. Надходження бюджету розвитку можна розподілити на внутрішні (пов'язані з діяльністю місцевих рад та адміністрацій), до яких відносяться кошти від продажу комунального майна і земельних ділянок, дивіденди на акції, та зовнішні – запозичення та субвенції.

З 2012 року одним з важливих джерел фінансування капіталовкладень є кошти пайової участі замовників (забудовників) у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури. У попередні роки ці надходження заховувалися до цільових фондів місцевих бюджетів, які мають право утворювати органи місцевого самоврядування. Крім того, до цільових фондів можуть зараховуватися кошти відновної вартості зелених насаджень, надходження від видачі дозволів на розміщення реклами та інші доходи в залежності від рішень органів місцевого самоврядування.

З наведеного переліку джерел доходів, за рахунок яких фінансуються капітальні вкладення з місцевих бюджетів, зрозуміло, що основна і найбільша їх частина пов'язана із функціонуванням будівельної галузі (надходження від продажу землі та пайова участь забудовників у створенні інфраструктури). Саме в цьому і проявляється вплив світової фінансової кризи, яка в першу чергу вразила будівельну галузь.

Структура видатків місцевих бюджетів на капітальні вкладення в розрізі видів бюджетів, наведена на рис. 7, також дозволяє дійти певних висновків щодо причин недостатності дохідних джерел для фінансування капітальних вкладень.



Рис. 7. Структура капітальних вкладень у 2011 році за видами місцевих бюджетів (без урахування бюджету м. Києва)

Джерело: складено на основі річних звітів Держказначейства України про виконання місцевих бюджетів за 2011 р.

Структуру капітальних вкладень за видами бюджетів доцільно аналізувати без урахування бюджету м. Києва, враховуючи той факт, що його питома вага у загальній сумі капітальних вкладень сягає майже 20%. Як видно з рисунку, майже половина капітальних вкладень припадає на бюджети міст обласного та районного значення. Висока питома вага цих міст у структурі капіталовкладень пояснюється джерелами фінансування цих видатків, основними з яких є надходження від будівельної галузі. В таких містах в останні роки будівництво потрохи відроджувалось, здійснювався продаж землі та пожевлювалась інвестиційна діяльність.

Детальний аналіз структури капітальних вкладень у розрізі видів бюджетів, наведений на рис. 8, дозволяє визначити основні напрями витрачання коштів місцевих бюджетів.

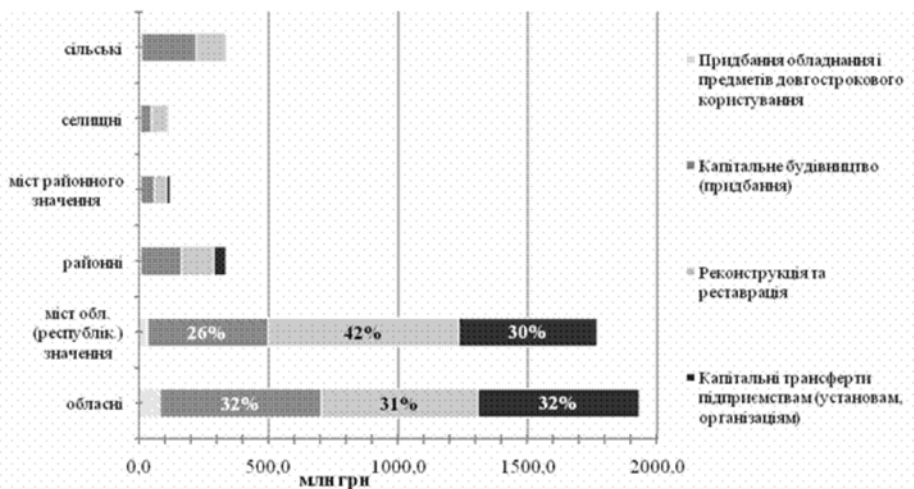


Рис. 8. Структура капітальних вкладень у 2011 році за видами місцевих бюджетів

Джерело: складено на основі річних звітів Держказначейства України про виконання місцевих бюджетів за 2011 р.

Помітні декілька тенденцій в структурі капітальних вкладень. По більшості видів місцевих бюджетів рівень фінансування нового будівництва і реконструкції існуючих об'єктів є приблизно однаковим. При цьому дуже значна частка (третина) інвестицій передається підприємствам-замовникам виконання робіт, які не є бюджетними установами, і таким чином ідентифікувати напрями витрачання коштів на підставі звітності про виконання бюджетів неможливо.

Цей факт підкреслює необхідність вдосконалення бюджетної класифікації видатків на фінансування капітальних вкладень для забезпечення належного контролю за витрачанням коштів.

Результати аналізу структури капітальних вкладень з місцевих бюджетів також підтверджують висновок про те, що приріст розмірів капітальних вкладень не випереджає розвиток інвестиційної активності, а є його наслідком, оскільки найбільша питома вага серед бюджетів, які фінансують капітальні вкладення, приходить на бюджети тих міст, де здійснюється активна будівельна діяльність.

Основною причиною такої ситуації є невірний підхід до формування джерел фінансування капітальних вкладень. Кошти на сплату пайової участі забудовників у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури враховуються в кошторисах будівництва. Тобто кінцевими платниками пайової участі виступають особи, які придбають об'єкти будівництва або будуть їх для власних потреб. При будівництві нових комунальних мереж та об'єктів соціальної інфраструктури такий принцип фінансування є справедливим. Що ж стосується реконструкції існуючих комунальних мереж та закладів соціально-культурного призначення, то їх користувачі участі у фінансуванні відповідних витрат не беруть. Об'єкти транспортного комплексу, які будуються за рахунок капітальних вкладень з місцевих бюджетів, також доступні набагато більшій кількості користувачів, які фактично не беруть участі в їх створенні.

#### ВИСНОВКИ

Результати проведеного аналізу визначили основні системні проблеми в сфері фінансування капітальних вкладень за рахунок бюджетних коштів на місцевому рівні.

Першою з них є відсутність належного нормативно-правового забезпечення комплексного та узгодженого планування та фінансування інвестицій в основний капітал.

Аналізом фінансування видатків на капітальні вкладення на місцевому рівні встановлено:

- недосконалість системи планування, управління та контролю у сфері капітальних вкладень, що пов'язано з незбалансованістю доходів і витрат;
  - нераціональне використання бюджетних капітальних вкладень, недосягнення головної мети щодо введення об'єктів в експлуатацію;
  - неможливість прогнозування результатів і доходів бюджетів наступних періодів від реалізації попередніх капітальних вкладень.
- Відповідно вималюються напрямки подальших досліджень і вироблення практичних рекомендацій.

#### Література.

1. Федоренко В.Г. Инвестознавство: підручник / В.Г. Федоренко, А.Ф. Гойко / за наук. ред. В.Г. Федоренка. – К.: МАУП, 2000. – 408с. : іл.
2. Активізація інвестиційного процесу в Україні: колективна монографія / [Т.В. Майорова, М.І. Діба, С.В. Онишко та ін.]; за наук. ред. М.І. Діби, Т.В. Майорової. – К.: КНЕУ, 2012. – 472 с.
3. Батіщева С.М. Бюджетний механізм стимулювання соціально-економічного розвитку / С. Батіщева // Формування ринкових відносин в Україні: Збірник наукових праць. – 2009. – Вип. 12 (103). – с. 193-197.
4. Батіщева С.М. Фінансування капітальних вкладень місцевих бюджетів / С. Батіщева // Наукові праці НДФІ: науковий збірник. – 2009. – Вип. 3 (48). – с. 35-42.
5. Опарін В. М. Бюджетна система: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К.: КНЕУ, 2000. – 208 с.
6. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік» від 13.05.2011 № 3358-VI: станом на 15 січ. 2012 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3358-17>.
7. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2013 рік» від 22.05.2012 № 4824-VI станом на 15 лип. 2012 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4824-17>.

#### References.

1. Fedorenko V.G. Investoznavstvo: pidruchnik / V.G. Fedorenko, A.F. Goiko / za nauk. red. V.G. Fedorenka. – K.: MAUP, 2000. – 408s. : il.
2. Aktivizaciya investicijnogo procesu v Ukraini: kolektivna monografiya / [T.V. Maiorova, M.I. Diba, S.V. Onishko ta in.]; za nauk. red. M.I. Dibi, T.V. Maiorovoї. – K.: KNEU, 2012. – 472 s.
3. Batischeva S.M. Byudzhetnii mexanizm stimulyuvannya social'no-ekonomichnogo rozvitku / S. Batischeva // Formuvannya rinkovix vidnosin v Ukraini: Zbirnik naukovix prac'. – 2009. – Vip. 12 (103). – s. 193-197.
4. Batischeva S.M. Finansuvannya kapital'nix vkladen' misceviv byudzhetiv / S. Batischeva // Naukovi prac'i NDFI: naukovii zbirnik. – 2009. – Vip. 3 (48). – s. 35-42.
5. Oparin V. M. Byudzhetna sistema: navch.-metod. posibnik dlya samost. vivch. disc. / V. M. Oparin, V. I. Mal'ko, S. YA. Kondratyuk. – K.: KNEU, 2000. – 208 s.
6. Postanova Verxovnoi Radi Ukraini «Pro Osnovni napryami byudzhetnoi politiki na 2012 rik» vid 13.05.2011 № 3358-VI: stanom na 15 sich. 2012 r. [Elektronnii resurs] / Oficiinii sait Verxovnoi radi Ukraini. – Rezhim dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3358-17>.
7. Postanova Verxovnoi Radi Ukraini «Pro Osnovni napryami byudzhetnoi politiki na 2013 rik» vid 22.05.2012 № 4824-VI stanom na 15 lip. 2012 r. [Elektronnii resurs] / Oficiinii sait Verxovnoi radi Ukraini. – Rezhim dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4824-17>.

[1] Враховуючи значний вплив показників по місту Києву на середні показники і їх невідповідність реальній картині, деякі подальші розрахунки подані без урахування показників видатків по зведеному бюджету міста Києва.

Стаття надійшла до редакції 11.06.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"